ROLUL INSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI ÎN ASIGURAREA LEGALITĂȚII POPULARE ÎN ADMINISTRAȚIA DE STAT A R. P. R.

DE

I. VÎNTU

1. — Una dintre problemele importante de drept de stat și de drept administrativ — care nu a fost încă soluționată în toată complexitatea ei, atît de tribunale, cît și în literatura juridică, — este aceea a competinței tribunalelor populare de a controla legalitatea actelor administrative, fie cu dreptul de anulare, fie numai cu dreptul de a constata ilegalitatea lor, pentru a statornici asupra răspunderilor penale sau civile care rezultă din astfel de acte administrative ilegale.

Prin studiul de față voi încerca să aduc o contribuție în cercetarea acestei probleme.

Legalitatea fiind unul dintre principiile fundamentale ale activității sociale și de stat, respectarea ei este o îndatorire constituțională a tuturor organelor și organizațiilor de stat, a organizațiilor obștești, a lucrătorilor din aparatul de stat și a cetățenilor și constituie o preocupare permanentă a conducerii de partid și de stat [1]).

Respectarea și întărirea legalității populare în administrația de stat este de cel mai mare interes, pentru că, în activitatea lor de realizare a puterii de stat a oamenilor muncii, organele executive și de dispoziție ale puterii de stat sînt obligate să asigure, potrivit condițiilor și specificului activității ce desfășoară, o cît mai deplină, mai oportună și mai consecventă executare a legii, fie prin aplicarea directă a prevederilor ei la cazurile concrete pe care sînt chemate să le rezolve, fie prin elaborarea de acte normative subordonate legii.

Desigur, însăși condițiunile obiective ale orînduirii noastre sociale și de stat constituie puternice garanții ale respectării și întăririi legalității populare în administrația de stat: dezvoltarea sectorului socialist al economiei naționale, egalitatea în fața legii și în societate a tuturor oamenilor muncii de diferite naționalități, rolul conducător al partidului clasei muncitoare în mecanismul dictaturii proletariatului, legile de bază ale muncii sociale, ridicarea continuă a nivelului cultural al maselor muncitoare, principiile fundamentale ale organizării de stat etc.

În același timp, fundamentul democratic al organizării de stat, unicitatea și deplinătatea puterii de stat a oamenilor muncii, exercitată de

1) Art. 90 din Constituție; raportul de activitate al C. C. al P. M. R. la Congresul al II-lea al Partidului.

https://biblioteca-digitala.ro

Marea Adunare Națională și de sfaturile populare, precum și dreptul organelor superioare de a controla legalitatea actelor juridice ale organelor inferioare, reprezintă mijloace generale de asigurare a legalității populare în administrația de stat.

Dar, deosebit de aceste garanții și mijloace generale de asigurare a legalității în administrația de stat, au fost create treptat, pe măsura dezvoltării orînduirii sociale și de stat, modalități și forme sociale de control al legalității populare în activitatea organelor administrației de stat, înființîndu-se în același timp și organele de stat pentru exercitarea fiecărei forme speciale de control.

Astfel, a fost creat un sistem de organe, cărora le revine sarcina ca, prin metode și forme speciale de control, să asigure respectarea celei mai stricte legalități populare în administrația de stat: instanțele judecătorești, organele procuraturii, Comisia controlului de stat și Arbitrajul de stat.

Caracteristic este că aceste organe, investite cu competința de a exercita controlul legalității, au, în același timp — ca și toate celelalte organe și organizații de stat, ca și organizațiile obștești, ca și lucrătorii din aparatul de stat și ca și toți cetățenii — îndatorirea de a colabora la asigurarea legalității, prin sezisarea organelor de stat competente și aducerea la cunoștința acestora a cazurilor de încălcare a legalității și de deficiențe în activitatea unor anumite organe și organizații de stat. Aceasta este o îndatorire generală, cuprinsă în art. 90 din Constituție și precizată de actele normative referitoare la organizarea și funcționarea organelor de stat cu atribuțiuni speciale de control al legalității sau rezultînd din dispozițiile acestor acte normative [2]).

Prin urmare, în afară de formele și metodele specifice de exercitare a controlului legalității populare, organelor de stat care fac parte din sistemul organelor create pentru asigurarea legalității în activitatea de stat, le revine sarcina ca, ori de cîte ori, cu prilejul activității lor, constată abateri de la legalitate sau lipsuri în activitatea organelor și organizațiilor de stat, pe care ele nu sînt îndreptățite să le rezolve, să seziseze organul de stat competent în soluționarea lor.

2. — Instanțele judecătorești ocupă un loc special în sistemul organelor de stat împuternicite pentru asigurarea legalității populare în administrația de stat, atît prin felul activității lor, cît și prin formele și metodele în care ele asigură respectarea legii și a celorlalte acte normative.

Una dintre sarcinile principale ale instanțelor judecătorești este aceea a asigurării legalității populare, prevăzută în art. 2 al. II al legii pentru organizarea judecătorească.

Dar instanțele judecătorești nu exercită un control sistematic al legalității în administrația de stat, ci numai atunci cînd sînt sezisate cu soluționarea unei anumite pricini.

De regulă, instanțele judecătorești își îndeplinesc sarcina de asigu-

2) Art. 26 din legea Nr. 5/1954, pentru organizarea și funcționarea Arbitrajului de Stat; art. 5 din legea Nr. 6/1952, pentru organizarea Procuraturii; art. 2 din legea Nr 2/1956 privind modificarea legii Nr. 5/1952, pentru organizarea judecătorească; Decretul Nr. 97/1956, privind modificarea și republicarea Decretului Nr. 369/1949, pentru înființarea Comisiei Controlului de Stat, republicat în Buletinul Oficial Nr. 91 din 16 august 1951.

https://biblioteca-digitala.ro

rare a legalității populare în administrația de stat în forma și cu metodele obișnuite activității lor, statornicind asupra răspunderii penale sau civile în legătură cu activitatea de serviciu a angajaților de stat, pronunțînd pedepse penale pentru infracțiuni și repararea pagubelor cauzate proprietății socialiste [3]). Această formă constituie, desigur, un mijloc eficace de asigurare a legalității populare în administrația de stat. Cu toate acestea, ea nu poate fi considerată ca o formă specială de control al legalității, pentru că, deși acțiunea judiciară se exercită separat, ea este legată de verificarea și controlul executării și de supravegherea generală a legalității, care o preced, constituind deci o perfectare judiciară a acestui control, prin realizarea responsabilității penale sau civile. Trebuie, deci, subliniat că, judecînd și rezolvînd pricini penale sau civile legate de administrația de stat, tribunalele nu depășesc cadrele dreptului penal sau ale dreptului civil, a căror aplicațiune le este, în general, încredințată.

În afară de această formă generală și de drept comun în care instanțele judecătorești își îndeplinesc sarcina de asigurare a legalității atît în activitatea socială, cît și în activitatea aparatului de stat, ele sînt competente, în anumite cazuri prevăzute de lege, să cerceteze, pe cale directă sau indirectă, legalitatea actelor administrative.

Cazurile în care instanțele judecătorești sînt autorizate prin lege să cerceteze legalitatea actelor administrative sînt de trei categorii: cazurile în care tribunalele exercită, în mod principal și direct, legalitatea unor anumite acte administrative avînd dreptul de a anula actele constatate ca fiind ilegale; cazurile în care instanțele judecătorești exercită direct controlul legalității cu ocazia examinării cererilor de executare silită introduse de organele administrației de stat împotriva acelora care refuză executarea unor anumite acte ale lor sau a plîngerilor introduse de particulari împotriva încheierilor de aplicare a unor sancțiuni administrative; cazurile în care instanțele judecătorești fiind sezisate cu o acțiune penală, examinează, pe cale indirectă și ca o condițiune de rezolvare a pricinii, legalitatea actului administrativ.

a) Printre cazurile în care tribunalele exercită, în mod principal și direct, legalitatea unor acte administrative, cu dreptul de anulare a acelora constatate ca fiind ilegale, se menționează următoarele:

— Potrivit art. 11 din Decretul nr. 272/1956, referitor la actele stării civile, republicat la 15 iunie 1955, „anularea sau rectificarea unei înregistrări în registrul de stare civilă se poate face numai în temeiul unei hotărîri judecătorești rămasă definitivă. Instanța judecătorească se va pronunța la cererea celui interesat, a comitetului executiv al sfatului popular sau a Procuraturii, după ce va cere, în toate cazurile, miliției, să facă cercetări".

— Potrivit art. 24 din legea nr. 9/1952, pentru alegerea deputaților în Marea Adunare Națională și Decretului nr. 391/1953 pentru alegerea deputaților în sfaturile populare, împotriva deciziei comitetului executiv al sfatului popular, dată în legătură cu contestațiile introduse contra ștergerilor, omisiunilor sau înscrierilor greșite în listele electorale, cetățenii

3) Art. 2 din legea nr. 2 | 1956 privind modificarea legii nr. 5 | 1952, pentru organizarea judecătorească.

https://biblioteca-digitala.ro

nemulțumiți au deschisă calea de atac la tribunalul popular, care hotărăște în mod definitiv dînd dispozițiuni comitetului executiv.

— Potrivit art. 36 al. 1 din Decretul nr. 78/1952, pentru normarea, repartizarea și folosirea suprafeței locative, „în afară de cazurile în care legea prevede evacuarea pe cale administrativă, punerea în executare a unui ordin de repartiție privitor la o suprafață locativă se face cu acordul deținătorului suprafeței locative repartizate, fie pe baza unei hotăriri judecătorești". Desigur că în acest caz, în virtutea legii, dacă se naște un litigiu între deținătorul imobilului care refuză să execute ordinul de repartiție și titularul ordinului de repartiție, instanța va trebui să verifice legalitatea ordinului de repartiție[4]).

Tot în această materie, art. 36 și 37 din H. C. M. nr. 1508—1953 prevăd că, împotriva refuzului serviciului de gospodărie locativă de a autoriza schimbul de locuințe, părțile se pot plînge justiției și că, de asemenea, justiția poate anula ordinele de repartizare în cazul schimbului de locuințe.

b) Printre cazurile în care instanțele judecătorești exercită direct controlul legalității, cu ocazia examinării cererilor de executare silită introduse de organele administrației de stat împotriva acelora care refuză executarea unor anumite acte ale lor sau a plîngerilor introduse de particulari împotriva încheierilor de aplicare a unor sancțiuni administrative, se menționează următoarele:

— În conformitate cu dispozițiunile Decretului nr. 131/1952 (modificat prin Decretele nr. 241/1952, 24/1954 și 61/1954), privitor la răspunderea pentru nepredarea în termen de către gospodăriile agricole individuale și de către cetățeni a produselor agricole supuse colectării, precum și la procedura de urmărire silită a executării acestor obligațiuni și H. C. M. nr. 262/1954, privind aprobarea instrucțiunilor Ministerului Justiției și ale Președintelui Comitetului de Stat pentru colectarea produselor agricole, referitoare la aplicarea Decretului nr. 131/1952, executarea silită, în cazul nerespectării obligațiunii de predare se face în urma cererii împuternicitului raional al Comitetului de Stat pentru colectare (azi Ministerul Colectărilor) numai pe baza hotăririi tribunalului sezisat, care examinează mai întîi dacă cotele au fost stabilite legal de organul administrativ.

Aceleași reguli sînt prevăzute și în Decretul nr. 274/1954, privitor la executarea obligațiunilor izvorîte din contractele de cultură și din contractele de animale și de produse animale.

— Un sistem asemănător este prevăzut în Decretul nr. 224/1951, privitor la urmărirea imobiliară pentru realizarea creanțelor Statului, potrivit căruia vînzarea imobiliară pentru debite restante din impozite, taxe și alte venituri bugetare, se încuviințează de tribunalul popular al locului unde este situat imobilul, la cererea unității financiare care a pornit urmărirea.

— Potrivit art. 25 și urm. din Decretul nr. 184/1954, pentru reglementarea sancțiunii contravenționale, modificat prin Decretul nr. 198/1955 și republicat la 28 mai 1955, contravenienții pot face plîngere la tribunalul popular împotriva încheierilor de aplicare a sancțiunii și a măsu-

4) Vezi Decizia nr. 811 din 16 octombrie 1954 a Tribunalului Suprem, Colegiul civil.

https://biblioteca-digitala.ro

rii confiscării, iar tribunalul judecă în fond plîngerea statornicind asupra sancțiunii, a măsurii confiscării și asupra despăgubiri'or, atunci cînd acestea sînt definitive. Tribunalul are dreptul să anuleze procesul verbal de constatare a contravenției sau încheierea de amendare precum poate reduce amenda sau despăgubirea, drept ce relevă competința sa de a cerceta legalitatea actelor administrative.

c) Tribunalele sezisate cu judecarea infracțiunilor și aplicarea pedepselor, pot, în cazurile prevăzute de lege, să cerceteze în prealabil legalitatea actelor administrative, pentru că legalitatea acestor acte constituie condițiunea a însăși existenței unor anumite infracțiuni în legătură cu activitatea organelor administrației de stat și pentru că urmărirea penală aparține în întregime și exclusiv instanțelor judecătorești, organele de administrație neavînd nici o competință în această materie. Dar, în materie penală tribunalele sînt competente să controleze legalitatea unor acte administrative tocmai pentru că însăși legea le autorizează să exercite acest control.

În adevăr, Codul penal califică drept infracțiuni neexecutarea unor obligațiuni stabilite în mod legal sau a unor dispoziții luate în mod legal de către organele de stat. Astfel, potrivit art. 264 și 265 c. pen. *sustragerile de bunuri legal sechestrate*, cu sau fără aplicare de sigilii, sînt calificate delicte și sancționate cu pedepse penale; art. 268^{8} c. pen., prevede că *zădărnicirea prin orice mijloace, a stabilirii obligațiilor legale de predare a produselor agricole supuse colectării* se pedepsește cu închisoare corecțională; art. 268^{29} c. pen. prevede pedeapsa cu închisoare corecțională pentru *exercitarea comerțului fără autorizație legală;* art. 268^{30} c. pen. prevede că refuzul nejustificat de a pune la dispoziția organelor Statului *bunurile legal rechiziționate* se pedepsește penal; art. 268^{41} prevede că *nerespectarea dispozițiilor legale privitoare la folosirea mărcilor de fabrică* se pedepsește cu închisoare corecțională; art. 368^{3} c. penal prevede că *nerespectarea dispozițiilor legale privitoare la tehnica securității în locurile de muncă ce prezintă un pericol deosebit* se pedepsește penal etc.

După cum s-a putut vedea, în toate aceste cazuri este vorba de *neexecutarea unui act administrativ legal.* De aceea, pentru a statornici asupra răspunderii penale, instanța judecătorească este obligată să cerceteze legalitatea actului administrativ, căci, dacă va constata că actul este ilegal, ea va hotărî că nu există infracțiune și, în consecință, va absolvi de răspundere pe cel învinuit.

Din această sumară expunere rezultă că tribunalele sînt competente să controleze legalitatea actelor administrative numai în cazurile și în condițiunile prevăzute anume de lege. Controlul legalității actelor administrative este, astfel, o formă excepțională în care instanțele judecătorești își îndeplinesc sarcina de asigurare a legalității populare în administrația de stat.

Putem, deci, trage concluzia primă, în legătură cu problema ce ne-am propus să examinăm, că, în virtutea competinței lor de drept comun, tribunalele nu sînt îndreptățite să controleze legalitatea actelor administrative, fie cu dreptul de a le anula, fie numai cu dreptul de a statornici asupra consecințelor penale sau civile ce rezultă din astfel de acte juridice.

https://biblioteca-digitala.ro

Acest principiu este consacrat — după cum s-a văzut — de sistemul nostru legislativ şi corespunde principiilor constituţionale ale organizării noastre de stat, în virtutea cărora fiecărei forme a activităţii de stat îi corespunde un sistem de organe, care lucrează independent unele de altele, toate fiind subordonate organului suprem al puterii de stat şi fiecare organ dintr-un anumit sistem fiind subordonat organului său superior, iar actele sale juridice fiind supuse controlului legalităţii exercitat de organul superior. Organele de stat dintr-un anumit sistem controlează legalitatea actelor organelor de stat dintr-un alt sistem numai dacă sînt împuternicite de lege şi numai în limita acestei împuterniciri.

De aceea, de regulă, controlul legalităţii actelor administrative se exercită, potrivit centralismului democratic, de organul de putere corespunzător şi de organele administrative superioare, iar numai în mod excepţional şi anume în cazurile în care sînt împuternicite de lege, acest control al legalităţii se exercită şi de instanţele judecătoreşti.

3. — Am văzut că, potrivit principiilor de drept şi normelor legale ale statului nostru democrat-popular, tribunalele sînt competente să controleze legalitatea actelor administrative, cu dreptul de anulare, numai în cazurile anume prevăzute de lege şi că, astfel, aşa-numitul contencios general de anulare, pe care îl exercitau instanţele judecătoreşti în organizarea burgheză a statului nostru, a fost desfiinţat. Am văzut, de asemeni, că în anumite pricini penale sau civile, legea autorizează în mod expres tribunalele să controleze legalitatea actelor administrative, acest control limitîndu-se la constatarea ilegalităţii actului, pentru ca, în temeiul acestei constatări, să poată soluţiona pricina dedusă în judecată.

Dar problema ce interesează în mod deosebit este aceea dacă tribunalul sezisat cu o acţiune introdusă contra unui organ al administraţiei de stat, pentru repararea prejudiciilor cauzate printr-un act administrativ, este competent să controleze legalitatea actului administrativ producător de daune, pentru a statornici pe această cale asupra culpei administraţiei, care este una dintre condiţiile responsabilităţii civile. Cu alte cuvinte, ne interesează să ştim dacă, faţă de principiile organizării de stat şi de sistemul de organe creat pentru controlul legalităţii în administraţia de stat, de care ne-am ocupat, sumar, mai sus, precum şi faţă de regimul legislativ stabilit prin actele normative amintite, tribunalele şi-au mai păstrat competinţa de drept comun — statornicită printr-o practică jurisprudenţială îndelungată, în temeiul art. 998 şi urm. c. civ. — de a constata ilegalitatea actului administrativ cu prilejul judecării unei acţiuni civile, pentru a deduce din aceasta culpa administraţiei, care este una dintre condiţiile responsabilităţii civile. Se ridică, deci, problema dacă în actualul nostru sistem de drept s-a mai păstrat aşa-numitul contencios în despăgubire, exercitat de tribunalele ordinare în sistemul dreptului burghez.

Socotim că pentru studierea acestei probleme trebuie să plecăm de la constatarea că în dreptul nostru pozitiv nu există o dispoziţiune asemănătoare aceleia cuprinse în art. 407 c. civ. al R.S.F.S.R. (care se găseşte şi în codurile celorlalte republici unionale sovietice) şi potrivit căreia organele de stat răspund pentru prejudiciile cauzate prin actele ilegale ale funcţionarilor lor numai în cazurile anume stabilite de lege

https://biblioteca-digitala.ro

și numai atunci cînd caracterul neregulat al actului funcționarului a fost constatat de către organul judecătoresc sau administrativ competent.

Lipsa unei astfel de dispoziții speciale în legislația noastră ar putea constitui temeiul susținerii că, spre deosebire de sistemul sovietic, în dreptul nostru răspunderea organelor de stat pentru actele juridice ale funcționarilor lor este reglementată de dispozițiunile care orînduiesc, în general, răspunderea persoanelor juridice pentru pagubele pricinuite prin culpa organelor respective, cu condițiunea ca aceste acte să fi fost emise de către organele persoanelor juridice în limita puterilor conferite. S-ar aplica, deci, dreptul comun în materie, cuprins în art. 35 din Decretul nr. 31/1954, privitor la persoanele fizice și persoanele juridice, precum și în art. 998-1000 c. civ.

De aici ar rezulta că organele de stat ar fi răspunzătoare, în toate cazurile, pentru daunele cauzate de funcționari prin acte juridice săvîrșite în limita atribuțiunilor de serviciu a acestora și că tribunalul ar fi competent să constate, pe cale de excepție, legalitatea actului administrativ păgubitor, întrucît caracterul ilegal al actului este condiția dreptului la repararea prejudiciului cauzat. Numai în cazul cînd controlul judecătoresc ar avea drept scop însăși anularea sau reformarea actului administrativ, aceasta nu s-ar putea exercita decît în cazurile anume determinate de lege.

Tocmai pe aceste considerațiuni se întemeiază prof. bulgar Angcel Anghelov—în R. P. Bulgaria există un sistem legislativ în materie asemănător celui de la noi – pentru a susține că tribunalele bulgare, spre deosebire de cele sovietice, sînt competente să statueze asupra legalității actelor administrative atunci cînd sînt sezisate cu acțiuni în despăgubire a daunelor pricinuite prin astfel de acte.

Examinînd cazurile de „apreciere indirectă" de către organele judecătorești a actelor administrative, prof. Anghelov ajunge la următoarele concluziuni, în legătură cu controlul legalității actelor administrative exercitat de tribunale cu prilejul judecării acțiunilor în despăgubire:

„Conform sistemului sovietic, instituțiile de stat sînt răspunzătoare de pagubele materiale pricinuite de funcționarii răspunzători de emiterea actelor administrative numai cînd această responsabilitate este prevăzută într-un text expres de lege și cu condiția ca neconcordanța cu legea a actului emis, să fie recunoscută pe cale judiciară sau administrativă... În practică s-a acceptat că cerința ca să existe o prevedere specială de lege pentru ca să se poată pune în general problema responsabilității este valabilă nu la orice fel de acțiuni, ci anume la emiterea unor acte administrative. În aceste cazuri de administrație de stat s-a considerat că nu trebuie admis că Statul (instituția corespunzătoare) răspunde civilmente decît în cazul unei prevederi speciale a legii... După dreptul bulgar, legea privitoare la obligațiuni și contracte nu conține nici un fel de dispoziții limitative de felul celei din art. 407 c. civ. R.S.F.S.R. În această situație trebuie admis că Statul, respectiv organele de stat, vor purta răspunderea pentru daunele materiale pricinuite de funcționarii răspunzători în legătură cu emiterea actelor administrative pe o bază generală — așa cum ar răspunde dacă ar fi

https://biblioteca-digitala.ro

vorba de acțiuni tehnice, materiale etc. Spre a pronunța responsabilitatea, tribunalul este împuternicit din principiu să aprecieze actul organului de stat sub aspectul concordanței lui cu legea. În concluzie, trebuie, deci, să se arate că în domeniul aprecierii indirecte a actelor administrative de către tribunalul civil este greu să se stabilească reguli cu caracter general cu privire la competința și limitele aprecierii pe care o poate face justiția. Punctul de plecare rămîne faptul că tribunalul care soluționează procesul civil, poate, din principiu, să aprecieze actul administrativ în care de soluția acestei probleme va depinde soluția litigiului de natură civilă. Spre a se nega dreptul la o astfel de apreciere, trebuie să existe motive și considerațiuni speciale. Pe de altă parte, însă, tribunalul care soluționează procesul civil nu poate să revoce actele administrative. Totuși, aici trebuie să se deosebească cazurile cînd s-ar pretinde injust că există o astfel de revocare, iar în realitate este vorba de o apropiere inadmisibilă (direct sau indirect) a însăși competinței tribunalului civil de către organul administrativ" [5]).

După cum s-a putut constata, prof. Anghelov trage concluziuni pentru competința tribunalelor de a examina, pe cale de excepție, legalitatea actelor administrative, din faptul că în sistemul de drept bulgar nu a fost introdusă o regulă corespunzătoare aceleia prevăzută de art. 407 c. civ. R.S.F.S.R.

Întrucît în dreptul nostru problema se pune exact în aceiași termeni ca și în dreptul bulgar, interesează să vedem anume dacă lipsa din legislația noastră a unei dispoziții corespunzătoare aceleia din art. 407 c. civ. R.S.F.S.R. ne poate duce la concluzia că au rămas în vigoare vechile reguli ale codului civil, potrivit cărora s-a recunoscut, printr-o practică jurisprudențială îndelungată, competința tribunalelor de a examina, pe cale de excepție, legalitatea actelor administrative producătoare de daune și că astfel regimul nostru de drept în materie—ca și regimul de drept bulgar, după cum arată prof. Anghelov—ar fi fundamental deosebit de cel sovietic și din această deosebire am fi îndreptățiți să ne însușim teza prof. Anghelov.

Pentru aceasta socotim necesar să cercetăm—în strictă legătură cu chestiunea ce studiem—care sînt condițiile principale prevăzute de art. 407 c. civ. R.S.F.S.R. pentru răspunderea civilă a organelor de stat pentru a tele de serviciu neregulate ale funcționarilor lor și să verificăm apoi dacă acestea sînt valabile și în ce măsură anume în dreptul nostru. Astfel vom putea stabili cu preciziune în ce constă deosebirea în materie între regulile dreptului nostru și acele ale dreptului sovietic și mai ales dacă există o deosebire de principii sau numai o deosebire de întindere a responsabilității civile a organelor de stat.

Art. 407 c. civ. R.S.F.S.R. are următorul cuprins :

„Instituția răspunde pentru prejudiciul cauzat prin actele de serviciu neregulate ale funcționarilor ei, numai în cazurile anume stabilite de lege și numai atunci cînd caracterul neregulat al actului funcționarului a fost constatat de către organul judecătoresc sau administrativ competent. Instituția este exonerată de răspundere dacă păgubitul nu a ata-

5) A. Anghelov, *Asigurarea legalității în administrația de stat a R. P Bulgaria*, Sofia, 1952. Cap. VIII.

https://biblioteca-digitala.ro

cat, în timp util, actul neregulat. Instituția are dreptul, la rîndul său, să impute funcționarului o sumă echivalentă cu îndemnizația plătită păgubitului".

Din cuprinsul acestui text rezultă că în dreptul sovietic răspunderea instituției pentru prejudiciile cauzate prin actele juridice ale funcționarilor săi este condiționată de îndeplinirea următoarelor cerințe : prejudiciul să fie cauzat printr-un act de serviciu neregulat al funcționarului; cazul de răspundere patrimonială pentru actul de serviciu neregulat să fie anume determinat de lege; caracterul neregulat al actului să fie constatat în prealabil de organul judecătoresc sau administrativ competent.

a) *Prejudiciul să fie cauzat printr-un act de serviciu al funcționarului.*

Prima cerință a art. 407 c. civ. R.S.F.S.R. este aceea ca actul cauzator de prejudicii să fie un act de serviciu al funcționarului instituției.

Numai cu îndeplinirea acestei prime condițiuni privind natura juridică a actului producător de daune, organul de stat are o răspundere patrimonială limitată. În afara actelor de serviciu neregulate, răspunderea organelor de stat se rezolvă potrivit regulilor dreptului comun, întrucît ea nu este reglementată de art. 407 c. civ.

Legislația, practica judiciară și literatura juridică sovietică au precizat că prin expresiunea „acte de serviciu neregulate ale funcționarului" se înțelege numai acele acte ale funcționarilor de stat care constituie forma juridică a activității executive și de dispoziție pentru realizarea puterii de stat.

În acest sens, art. 407 c. civ. al R. S. S. Ucrainene, reproducînd art. 407 c. civ. R.S.F.S.R., prevede condiția ca prejudiciul să fie cauzat „prin actele de serviciu neregulate ale unui funcționar, *săvîrșite cu ocazia exercitării de către acesta a funcțiunii puterii*".

În același sens, Planul Tribunalului Suprem al U. R. S. S., prin Decizia sa de îndrumare din 10 iunie 1943, menționează condiția ca prejudiciul să fie cauzat prin acte neregulate în „domeniul conducerii administrative".

Comentînd această interpretare a Tribunalului Suprem U.R.S.S., E. A. Fleișit se declară de acord pentru următoarele motive :

„Pentru acest domeniu, stabilirea unor condiții speciale și a unui regim special de răspundere pentru prejudiciul cauzat prin actele neregulate ale funcționarilor este pe deplin justificată. Tocmai pentru acest domeniu de activitate s-a elaborat norma cuprinsă în art. 407 c. civ. al R.S.F.S.R. Art. 407 c. civ. se aplică în cazurile cînd prejudiciul patrimonial este cauzat prin exercitarea neregulată a activității de conducere administrativă. Organul de stat răspunde pentru atari prejudicii numai dacă există o dispoziție specială a legii care să stabilească, pentru cazurile respective, răspunderea acestui organ de stat... Astfel, actele administrative au fost despărțite de celelalte acte săvîrșite de instituțiile de stat. În adevăr, atunci cînd este vorba de înfăptuirea de către un organ de stat, prin intermediul funcționarilor săi, a unui act cu caracter economic (aprovizionare, repararea localului etc.) sau a vreunei operații tehnice (consolidarea firmei sau placardei de pe acoperișul clădirii în care funcționează instituția etc.), prin ce se deosebește, din punct de vedere

https://biblioteca-digitala.ro

juridic, o astfel de activitate a unui organ de stat de o activitate similară a altui organ de stat ?" [9]).

Această primă cerință a art. 407 c. civ. R.S.F.S.R. este prevăzută și în dreptul nostru. Ea rezultă din dispozițiile art. 35 ale Decretului nr. 31/1954, privitor la persoanele fizice și persoanele juridice (al. II și III), care prevede următoarele:

„Actele juridice făcute de organele persoanei juridice în limitele puterilor ce le-au fost conferite, sînt actele persoanei juridice însăși.

„Faptele licite sau ilicite, săvîrșite de organele sale, obligă însăși persoana juridică, dacă au fost îndeplinite cu prilejul exercitării funcției lor".

Este neîndoielnic că art. 35 din Decretul 31/1954 reglementează răspunderea patrimonială a organelor de stat numai în calitatea lor de persoane juridice, adică numai pentru prejudiciile cauzate prin actele juridice ale funcționarilor lor care intră în circuitul raporturilor de drept civil. Art. 35 nu se ocupă, deci, de răspunderea organelor de stat pentru prejudiciile cauzate prin actele administrative care reprezintă forma juridică a activității organelor executive și de dispoziție, adică prin acele acte administrative prin care organele administrative exercită în numele Statului atribuțele autorității în scopul realizării puterii de stat.

Astfel, în legătură cu problema ce studiem, trebuie să se facă deosebire și în dreptul nostru — ca și în dreptul sovietic — între actele organelor administrației de stat emise de acestea în calitate de subiecte de drept administrativ, care sînt acte de realizare a puterii de stat a oamenilor muncii și actele juridice făcute de organele administrației de stat, prin funcționarii lor, în calitate de persoane juridice, care produc efecte juridice civile. În cazul unui act intrînd în circuitul raporturilor juridice civile, organele administrative răspund potrivit regulilor generale ale dreptului comun, iar tribunalul este competent să verifice legalitatea acestui act, întrucît prejudiciul nu este cauzat printr-un act de realizare a puterii de stat, emis de organul de stat în exercițiul „atribuțelor puterii", ci de un act făcut de un organ de stat în calitate de subiect de drept civil. În cazul unui act administrativ de realizare a puterii de stat, organul administrației de stat sovietice răspunde în condițiile rezultînd din principiile constituționale ale organizării de stat și din regulile privitoare la competința organelor de stat.

b) *Cazul de răspundere patrimonială pentru actul de serviciu să fie anume determinat de lege.*

A doua cerință prevăzută de art. 407 c. civ. R. S. F. S. R. pentru răspunderea patrimonială a organelor de stat este aceea că instituția răspunde pentru prejudiciile cauzate prin actele de serviciu neregulate ale funcționarilor ei *numai în cazurile anume determinate de lege.*

Răspunderea patrimonială a organelor de stat este, deci, limitată la prejudiciile cauzate prin acele acte săvîrșite în domeniul conducerii administrative și de realizare a puterii de stat care sînt prevăzute special de lege.

Această cerință își găsește explicațiunea în lucrările preparatorii ale Codului civil al R. S. F. S. R. Proiectul de cod civil prevedea regula generală a răspunderii instituțiilor de stat pentru toate actele de serviciu

6) E. A. Fleișit, *Obligațiile izvorîte din cauzarea de prejudicii și din îmbogățirea fără cauză*, Buc., Ed. Stat, 1954, p. 135.

https://biblioteca-digitala.ro

neregulate ale funcționarilor lor. Comisia instituită de C. E. C. al R. S. F. S. R. în legislatura a IX-a, pentru examinarea acestui proiect, pentru considerațiuni de ordin financiar și manifestînd îngrijorarea că această regulă generală „ar pune în sarcina instituțiilor o răspundere prea mare", a fost de părere că, „deoarece răspunderea instituțiilor pentru prejudiciul cauzat prin săvîrșirea de către funcționari a unor acte administrative este prevăzută în legi, reglementarea acestei răspunderi să fie rezervată și pe viitor legilor speciale, căci, deocamdată, stabilirea ei ca regulă generală este periculoasă" [7]).

O restricție asemănătoare aceleia din dreptul sovietic nu există în dreptul nostru. Astfel, spre deosebire de dreptul sovietic, dreptul R. P. R. stabilește răspunderea patrimonială a organelor administrative pentru prejudiciile cauzate prin orice act administrativ de realizare a puterii de stat.

c) *Caracterul neregulat al actului juridic păgubitor să fie constatat în prealabil de organul judecătoresc sau administrativ competent.*

A treia cerință a art. 407 c. civ. R. S. F. S. R. este aceea a constatării caracterului neregulat al actului juridic producător de daune de către organul judecătoresc sau administrativ competent.

Cu privire la această cerință a art. 407 c. civ. nu găsim în literatura juridică sovietică o indicație unitară și suficient de precisă asupra înțelesului ei. Din această cauză prof. Anghelov, invocînd unele lucrări sovietice, ajunge la concluzia eronată — după părerea noastră — că, în cazurile prevăzute de acest text, controlul actului administrativ producător de daune s-ar putea face fie de organul de stat competent, fie de tribunalul sezisat cu acțiunea în despăgubire, pentru a deduce din aceasta că, din moment ce în dreptul sovietic tribunalele sînt competente să controleze legalitatea oricărui act administrativ intrînd în prevederile art. 407 c. civ. aceasta însemnează că nu competința tribunalului de a controla legalitatea actului este limitată, ci sînt limitate numai cazurile de răspundere patrimonială a organelor de stat. Că, deci, dreptul de control al legalității actelor administrative în cazurile de răspundere patrimonială prevăzute de art. 407 c. civ. este inclus în competința tribunalelor sovietice de a hotărî în acțiunile civile introduse împotriva organelor de stat pentru repararea daunelor produse prin aceste acte juridice. Pe baza acestei concluziuni prof. Anghelov formulează teza că, întrucît în dreptul bulgar (ca și în dreptul nostru) organele administrației de stat sînt răspunzătoare pentru prejudiciile cauzate prin orice act administrativ, ilegal, tribunalele au competința generală de a controla, pe cale de excepție, legalitatea actului administrativ păgubitor, în scopul nu de a-l anula, ci de a constata culpa administrației.

În susținerea tezei sale, prof. Anghelov se întemeiază îndeosebi pe următorul pasaj din menționata lucrare a autoarei sovietice E. A. Fleișit:

„Totuși, pot fi cazuri cînd acțiunea neregulată a funcționarului nu constituie o faptă penală și nu poate fi nici măcar imputată unei vini și totuși „o lege specială" pune în sarcina Statului răspunderea pentru prejudiciile cauzate printr-o astfel de faptă. Astfel de dispoziții întîlnim, de pildă, în legea privitoare la rechiziții și confiscare, în regulamentul pentru administrarea porturilor maritime și altele. De aceste cazuri este

7) E. A. Fleișit, *op. cit.*, [6]) p. 134.

https://biblioteca-digitala.ro

evident că instanța judecătorească, care trebuie să constate caracterul neregulat al actului funcționarului care a cauzat un prejudiciu cu prilejul efectuării unui act al puterii, trebuie să fie instanța sezisată cu acțiunea intentată împotriva organului de stat pentru repararea prejudiciului. Această instanță examinează problema caracterului neregulat al actului funcționarului ca o condiție a răspunderii organului de stat. În astfel de cazuri nu va interveni o hotărîre judecătorească premergătoare statuînd asupra caracterului neregulat al actului săvîrșit de funcționar, deoarece ar fi ciudat să se ceară ca, în cazul cînd actele funcționarului nu vor prezenta trăsăturile unei fapte penale, păgubitul să fie obligat să intenteze în fața instanței, în primul rînd, o acțiune de constatare a caracterului neregulat al actului funcționarului, ca apoi, în al doilea rînd, să pornească, în fața aceleiași instanțe, o acțiune pentru repararea prejudiciilor ce i-au fost cauzate prin fapta sa, care — anterior — a fost calificată de instanță ca neregulată. Acest lucru ar constitui o dificultate inutilă pentru păgubit, o inutilă tergiversare, străină sensului general al art. 407 c. civ." [8])

Este evident că acest pasaj nu ar putea fi invocat în susținerea tezei prof. Anghelov, deoarece Fleișiț se referă la ipoteza cînd însăși legea dă în competința instanței judecătorești dreptul de a cerceta legalitatea actului administrativ și de a statornici asupra despăgubirilor civile. Totuși, caracterul oarecum general al expunerii făcută de Fleișiț, deși aceasta se referă la cazurile de răspundere patrimonială prevăzute în mod special de lege, ar putea da impresia că acțiunea în despăgubire este condiționată de constatarea în prealabil, prin hotărîre judecătorească, a caracterului neregulat al actului producător de daune, ceea ce ar însemna că de regulă numai tribunalul este competent să cerceteze legalitatea actelor administrative.

Înțelesul acestui pasaj din lucrarea menționată ne apare în toată claritatea lui dacă avem în vedere expunerea făcută cu o pagină mai înainte, în care autoarea arată limpede că constatarea ilegalității actului este o operațiune prealabilă acțiunii în despăgubire și ea este de resortul fie a organului judecătoresc, fie a organului administrativ competent.

„Care anume este organul administrativ sau judecătoresc competent despre care vorbește art. 407 c. civ. R.S.F.S.R.?", se întreabă această autoare. După ce arată că soluția pe care literatura juridică sovietică o dă acestei probleme nu este totdeauna aceeași și nici totdeauna de ajuns de clară, autoarea continuă: „Astfel, în Manualul de drept civil din anul 1938 s-a spus: „Înainte de a cere repararea prejudiciului, păgubitul trebuie să facă o plîngere împotriva actului neregulat al persoanei care i-a cauzat prejudiciul". Manualul de drept civil arată: „Răspunderea în temeiul art. 407 c. civ. ia naștere numai în cazul cînd caracterul neregulat al actului a fost recunoscut pe cale judecătorească sau administrativă". Se pare că este vorba de o plîngere premergătoare acțiunii în justiție pentru repararea prejudiciului cauzat. Astfel credem că trebuie înțeleasă, deși nu o spune în mod expres, indicația lui H. I. Svarț, cu privire la faptul că „pentru stabilirea caracterului neregulat al actului păgubitor este necesar ca acest caracter să poată fi stabilit de organul competent al puterii și de aceea repararea prejudiciului este legată de

8) E. A. Fleișiț, *op. cit.*, [6]) p. 148.

https://biblioteca-digitala.ro

calificarea actului ca neregulat de către acest organ. Firește că plîngerea p emergătoare acțiunii în justiție este o plîngere făcută pe cale administrativă" [9]).

De asemeni, nici explicațiile prof. S. N. Bratus nu sînt suficient de precise, deși se pare că el se referă numai la cazurile cînd competința de control al legalității actului administrativ este recunoscută instanțelor judecătorești:

„Răspunderea bazată pe art. 407 c. civ. nu intervine decît dacă păgubitul „în termenul stabilit", cu alte cuvinte înlăuntrul termenului prescripției extinctive, a atacat actul funcționarului în fața organului judecătoresc sau administrativ competent, iar acest organ a declarat actul atacat ca neregulat, adică ilegal, iar în anumite cazuri și ca fiind săvîrșit cu vină. Organul judecătoresc care declară neregularitatea actului unui funcționar poate fi instanța judecătorească care pronunță sentința în cauza penală, în cazul cînd actul neregulat al funcționarului are caracter penal sau instanța în fața căreia s-a intentat o acțiune în despăgubire, dacă acest act nu cade sub incidența legii penale" [10]).

Nici autorii sovietici de drept administrativ nu se pronunță în mod categoric asupra acestei chestiuni.

Astfel, S. S. Studenichin, ocupîndu-se de această chestiune, scrie următoarele:

„În unele cazuri, legislația sovietică stabilește răspunderea instituțiilor de stat pentru dauna materială cauzată prin actele ilegale ale funcționarilor aparatului de stat (confiscarea sau rechiziția ilegală, pierderea unei expedieri postale, însușirea unor valori primite în vederea transmiterii lor de către o terță persoană etc.). Este adevărat, însă, că neregularitatea actelor funcționarilor de stat trebuie să fie stabilită de organele judecătorești sau administrative și să formeze obiectul unei reclamații introduse în termen. Instituția care a acoperit paguba pricinuită unui cetățean sau unei organizații poate, printr-o acțiune de regres, să impute funcționarului vinovat valoarea daunei reparate (art. 83-83² Codul muncii). În celelalte cazuri, instituția răspunde pentru actele ilegale ale funcționarilor săi, care ar fi pricinuit un prejudiciu material cetățenilor sau organizațiilor obștești" [11]).

Menționatele studii dovedesc că în literatura juridică nu se dă o precizare în privința înțelesului celei de-a doua părți a art. 407 c. civ. R.S.F.S.R., fapt care poate explica, într-o măsură, greșita lui interpretare de către autorii străini. Autorii sovietici arată numai că dreptul de a controla legalitatea actelor administrative producătoare de daune aparține fie tribunalelor, fie organelor administrative. Această formă de prezentare este justificată de împrejurarea că art. 407 c. civ. nu prevede cine anume este competent, tribunalul sau organul administrativ, și stabilește numai că, în cazurile în care legea prevede răspunderea civilă a administrației pentru actele ilegale ale funcționarilor săi, această responsabilitate este condiționată de constatarea ilegalității actului de către instanțele judecătorești sau organele administrative. De aceea nici litera

9) E. A. Fleișit *op. cit.*, [6]) p. 147.
10) S. N. Bratus, *Drept civil sovietic*, vol. II, Buc. 1954, p. 293.
11) Ș. S. Studenichin, *Manual de drept administrativ sovietic*, p. 138.

https://biblioteca-digitala.ro

tura juridică sovietică nu arată anume cînd este competent tribunalul şi cînd este competent organul administrativ, adică nu stabileşte un criteriu pe baza căruia să se determine competinţa de cercetare a celor două categorii de organe sau, mai exact, nu arată în mod categoric că această competinţă specială este determinată, după caz, de lege.

Este evident că chestiunea de care ne ocupăm nu putea fi rezolvată prin dispoziţiile codului civil (art. 407), care a condiţionat numai exerciţiul acţiunii în despăgubire de constatarea ilegalităţii actului administrativ producător de daune. Aceasta însemnează că, întrucît, după caz şi potrivit prevederilor legilor speciale, dreptul de control al legalităţii aparţine nu numai organelor administrative dar şi instanţelor judecătoreşti, codul civil a menţionat numai condiţiunea constatării ilegalităţii actului, fără a se preocupa de cine anume are să facă această constatare (tribunalul sau organul administrativ), întrucît această competinţă este determinată de normele legilor speciale prin care se recunoaşte dreptul la despăgubire pentru prejudiciile cauzate prin actele de serviciu neregulate ale funcţionarilor de stat.

Prin urmare, în dreptul sovietic răspunderea patrimonială a organelor de stat pentru pagubele pricinuite prin actele de serviciu neregulate ale funcţionarilor de stat este limitată în mod expres — prin art. 407 c. civ. al R.S.F.S.R. şi prin dispoziţiile corespunzătoare din legislaţia civilă a celorlalte republici unionale — numai la cazurile anume prevăzute de lege, iar caracterul neregulat al actului administrativ producător de daune se constată — potrivit dispoziţiunilor cuprinse în legile speciale care prevăd cazurile de responsabilitate civilă a organelor de stat — fie de instanţa judecătorească sezisată cu acţiunea în despăgubire, fie de organul administrativ competent.

Aceasta este singura interpretare posibilă a art. 407 c. civ. al R.S.F.S.R. şi ea corespunde principiilor organizării de stat sovietice şi a celor referitoare la competinţa instanţelor judecătoreşti cu privire la asigurarea legalităţii socialiste în administraţia de stat.

În adevăr — după cum arată autorii sovietici — instanţele judecătoreşti sovietice participă, în condiţiile legii, la asigurarea respectării legalităţii în administraţia de stat, dar ele nu efectuează o supraveghere sistematică a activităţii organelor administrative [12]). Instanţele judecătoreşti nu pot să atace actele neregulate ale organelor administraţiei de stat şi nu au dreptul să suspende sau să anuleze actele ilegale ale acestora [13]). Ca regulă generală, litigiile care apar între subiectele raporturilor de drept administrativ se soluţionează pe cale administrativă, organul de stat competent putînd suspenda sau anula actul ilegal ori da îndrumări obligatorii pentru modificarea lui [14]). Pentru ca legalitatea socialistă să fie cît mai mult asigurată, au fost create treptat organe speciale de stat, care, exercitînd controlul legalităţii, fie că iau direct măsuri (cum este cazul Ministerului Controlului de stat, în calitatea lui de organ al Consiliului de miniştri), fie că aduc la cunoştinţa organului administra-

12) S. Studenichin, *op. cit.*, [11]) p. 166.

13) Lunev, Studenichin şi Lampolscaia, *Legalitatea socialistă în administraţia de stat sovietică*, 1951, p. 165 şi urm.

14) Studenichin, *op. cit.*, [11]) p. 41.

https://biblioteca-digitala.ro

tiv competent ilegalitatea comisă, pentru ca acesta să ia măsurile necesare [15]).

Regula este, deci, că litigiile izvorîte din raporturile de drept administrativ se soluționează în dreptul sovietic prin dispoziția directă a organului de stat [16]). În mod excepțional, în temeiul unor acte normative speciale, unele probleme ale administrației se rezolvă pe cale judiciară, iar nu pe cale administrativă. În această privință se poate menționa Hotărîrea Consiliului Comisarilor Poporului din U.R.S.S. și C.C. al P. C. (b) al U.R.S.S. din 11 aprilie 1937 [17]), înlocuită prin Hotărîrea din 28 aprilie 1944 [18]), prin care s-a introdus o importantă instituție de control judiciar cu privire la asigurarea legalității în administrația de stat. Anume, s-a introdus rezolvarea pe cale judecătorească a măsurilor de executare ale administrației, îndeosebi cînd este vorba de executarea întreprinsă împotriva unor cetățeni sau colhozuri pentru amenzi, impozite neachitate și prime de asigurare sau cote către stat nevărsate. În toate cazurile prevăzute în această hotărîre, organele administrației de stat nu pot întreprinde direct executarea silită asupra bunurilor și încasarea sumelor de bani sau preluarea cotelor etc. de la cetățeni sau colhozuri. Trebuie ca mai întîi tribunalul să se pronunțe asupra pretențiunilor administrației. Administrația are calitatea de reclamant în justiție. Dacă tribunalul găsește că actul de impunere sau de stabilire a volumului cotei obligatorii, ori a primei de asigurare etc. nu corespunde legii, atunci el respinge acțiunea administrației. Dacă constată că s-au făcut calcule greșite (și, în consecință, nu este vorba de o măsură ilegală, ci de determinarea greșită a volumului obligației de plată stabilită), tribunalul întrerupe dezbaterile și trimite cauza spre a fi examinată din nou de organul administrativ competent.

De asemeni, tribunalele sovietice cercetează legalitatea actelor administrative cu ocazia judecării unui proces penal, în cazurile în care — adică — actele săvîrșite de funcționari au caracter penal, aceasta deoarece legea dă în competința instanței de judecată constatarea caracterului ilicit al acestor acte. În această privință Fleișit scrie următoarele: „Instanța care constată caracterul neregulat al actului unui funcționar, prin care s-a cauzat un prejudiciu, poate fi instanța care pronunță o sentință într-o cauză penală, în cazul cînd actul neregulat al funcționarului are un aspect penal. Din această cauză, cei care analizează mai în amănunt susținerea că este necesar ca stabilirea caracterului neregulat al actului cauzator al prejudiciului să premeargă intentării acțiunii în justiție, consideră că acest lucru poate fi făcut numai de instanța care judecă o cauză penală avînd ca obiect acuzarea

---

15) Lunev, Studenichin, Iampolscaia, *op. cit.* [18]) p. 172.

16) Studenichin, *op. cit.* [11]) p. 41.

17) *Hotărîrea Consiliului Comisarilor Poporului din U.R.S.S. și a C. C. al P. C. (b) al U.R.S.S. din 11 aprilie 1937* „Cu privire la revocarea procedurii administrative și stabilirea procedurii judiciare pentru confiscarea bunurilor în vederea acoperirii impozitelor de stat și locale neachitate, a asigurărilor obligatorii, cotelor obligatorii în natură și amenzilor, de către colhozuri, cooperative de producție meșteșugărească și cetățeni".

18) *Hotărîrea din 28 aprilie 1944*, „Cu privire la modificarea parțială a procedurii de executare a obligațiilor neachitate provenite din impozite și alte sarcini".

https://biblioteca-digitala.ro

adusă autorului prejudiciului de a fi săvîrşit o infracţiune (sau, atunci cînd este cazul, de comisia disciplinară)" [19]).

Aceste explicaţiuni ne conduc la stabilirea următoarelor concluziuni asupra sistemului de drept sovietic în materia controlului legalităţii actelor administrative, pe cale directă sau de excepţie, de către instanţele judecătoreşti:

1. De regulă, controlul legalităţii actelor administrative se exercită de către organele puterii de stat şi de către organele administrative superioare, fie din proprie iniţiativă, fie ca urmare a sezisării lor de către instanţele judecătoreşti, de către organele procuraturii ori arbitrajului de stat sau de către cetăţeni.

2. În mod excepţional, instanţele judecătoreşti sînt competente să cerceteze legalitatea actelor administrative de realizare a puterii de stat numai în cazurile anume determinate de lege (fie cu dreptul de anulare şi de a obliga organul administrativ să reintre în legalitate, fie cu dreptul de a respinge cererea de execuţiune silită făcută de administraţie, fie cu dreptul de a examina legalitatea actului administrativ cu prilejul unui proces penal, fie cu dreptul de a statornici asupra daunelor rezultînd dintr-un astfel de act juridic).

Aceste precizări justifică şi interpretarea ce am dat celei de-a treia cerinţe a art. 407 c. civ. R.S.F.S.R., în sensul că, atunci cînd potrivit legii, tribunalele sovietice sînt competente să judece acţiunile în despăgubire introduse contra instituţiilor de stat pentru repararea prejudiciilor cauzate prin actele ilegale ale funcţionarilor, aceste instanţe sînt îndrituite să statornicească asupra pretenţiunilor de despăgubiri numai dacă în prealabil a fost constatată ilegalitatea actului, de regulă de către organul administrativ competent, iar, în mod excepţional, de către instanţa judecătorească, în cazurile cînd în mod expres legea i-a atribuit această competinţă.

Aşadar, ceea ce trebuie reţinut, este că art. 407 c. civ. R.S.F.S.R. a limitat numai sfera responsabilităţii Statului, statornicind condiţiile în care el răspunde pentru daunele pricinuite prin actele administrative ilegale. Dar, în ceea ce priveşte condiţia stabilirii prealabile a ilegalităţii actului administrativ, aceasta nu este rezolvată de art. 407 c. civ., ci ea se rezolvă în temeiul principiilor generale ale dreptului sovietic şi potrivit prevederilor din actele normative speciale.

Aceeaşi concluzie se impune şi în dreptul nostru, deoarece, ca şi în dreptul sovietic, competinţa tribunalelor de a controla, pe cale de excepţie, legalitatea actelor juridice ale organelor administraţiei de stat, prin care se realizează puterea de stat, se rezolvă în virtutea principiilor constituţionale de organizare de stat, a specialităţii de activitate a diferitelor categorii de organe de stat şi a independenţei lor operative, potrivit cărora controlul legalităţii activităţii organelor executive şi de dispoziţie se exercită de organele corespunzătoare ale puterii de stat şi de organele administrative superioare, cu dreptul de anulare a actelor juridice ilegale şi de a da îndrumări obligatorii organelor subordonate pentru modificarea lor.

Prin urmare, recapitulînd observaţiile ce am făcut prin studierea comparativă a cerinţelor art. 407 c. civ. R.S.F.S.R. şi regulilor dreptului

19) E. A. Fleişit, *op. cit.*, [6]) p. 148.

https://biblioteca-digitala.ro

nostru cu privire la competința tribunalelor de a controla, pe cale de excepție, legalitatea actelor juridice de realizare a puterii de stat, făcute de organele administrative, putem afirma că singura deosebire care există între cele două sisteme de drept constă numai în întinderea răspunderii patrimoniale a organelor administrației de stat, în sensul că, în timp ce în dreptul sovietic acestea răspund numai pentru daunele cauzate prin actele juridice anume prevăzute de lege, în dreptul nostru organele de stat răspund pentru pagubele cauzate prin orice act administrativ ilegal.

Astfel, argumentarea prof. Anghelov ni se pare neîntemeiată, deoarece faptul că în dreptul bulgar—ca și în dreptul nostru — nu s-a limitat prin lege dreptul de a intenta acțiuni în fața tribunalelor pentru repararea daunelor rezultînd din acte administrative ilegale, nu justifică susținerea că prin aceasta s-a înlăturat și limitarea controlului legalității actelor administrative exercitat de tribunalele sovietice numai în cazurile prevăzute special de lege, care este o trăsătură caracteristică a sistemului dreptului socialist.

Controlul legalității activității administrative se exercită de regulă de organele superioare ale administrației de stat și numai în mod excepțional — anume în cazurile special prevăzute de lege —tribunalele controlează, fie direct, fie indirect (pe cale de excepție), legalitatea actelor administrative.

4. În sistemul dreptului nostru s-ar mai putea invoca încă un argument în favoarea tezei menținerii competinței tribunalelor de a controla, pe cale de excepție, cu ocazia judecării unei acțiuni civile în despăgubire, legalitatea unui act administrativ, S-ar putea invoca anume că, în lipsa unei dispoziții legale exprese de desființare a competinței tribunalelor de a cerceta legalitatea actului administrativ cu prilejul judecării unei acțiuni în despăgubire, introdusă contra organului administrativ emitent al actului, această desființare a competinței nu ar putea fi prezumată.

Examinarea acestei chestiuni implică studierea istoricului controlului legalității actelor administrative în dreptul nostru, pentru a vedea dacă regulile în materie, caracteristice organizării de stat burghez, au fost menținute în noua orînduire socială și de stat și deci dacă ele sînt compatibile cu principiile dreptului nostru socialist.

Problema competinței tribunalelor ordinare de a controla, pe cale de excepție, legalitatea actelor administrative, fără a le anula, ci numai în scopul de a cerceta temeinicia acțiunilor în despăgubire introduse de particulari pentru repararea prejudiciilor cauzate prin astfel de acte, s-a ridicat la noi în chiar momentul în care s-a trecut la organizarea burgheză a statului. Prin derogare de la principiul separațiunii puterilor, care stătea formal la baza organizării de stat, s-a stabilit, pe cale jurisprudențială, dreptul tribunalelor ordinare de a controla legalitatea actelor administrative. Această jurisprudență s-a stabilit în temeiul art. 998-1000 c. civ., care prevăd principiul general al responsabilității civile, dar nu precizează și răspunderea statului pentru repararea daunelor rezultînd din actele administrative ilegale. De abia în 1912 s-a prevăzut, prin legea de reorganizare a Curții de Casație, dreptul tribunalelor de a examina, pe cale de excepție, legalitatea actelor administrative.

Controlul exercitat de tribunalele ordinare asupra legalității actelor ad-

https://biblioteca-digitala.ro

ministrative, cu prilejul judecării acțiunilor în despăgubire introduse de particulari lezați prin astfel de acte, a trecut prin mai multe faze:

a) Dreptul tribunalelor de a judeca litigiile dintre particulari și administrație a fost stabilit în baza legii și ca urmare a unei creații jurisprudențiale, o dată cu înființarea Consiliului de stat, prin legea din 11 februarie 1864. Această lege, recunoscînd Consiliului de stat anumite atribuțiuni consultative de contencios administrativ, prevedea în mod expres dreptul particularilor de a se adresa și tribunalelor, cu excepția cazurilor anume determinate de legi.

În urma desființării Consiliului de stat — prin constituția din 1866 — atribuțiile acestuia au fost deferite, printr-o lege specială, tribunalelor ordinare, care au devenit singurele competente de a judeca vătămările de drepturi aduse particularilor prin acte administrative.

Pe baza acestor dispoziții s-a stabilit, pe cale jurisprudențială, dreptul tribunalelor ordinare ca, în examinarea acțiunilor în despăgubire introduse contra administrației, potrivit art 998-1000 c. civ:, să cerceteze, pe cale de excepție, legalitatea actelor administrative, fără a le anula, ci numai în scopul de a deduce din constatarea ilegalității lor culpa administrației și deci de a verifca temeiul acțiunii în despăgubire.

b) Această jurisprudență, prin care se recunoaștea dreptul tribunalelor ordinare de a verifica, pe cale de excepție, legalitatea actelor administrative, a fost menținută chiar și după ce s-a creat contenciosul de anulare, dat în competința Secțiunii a III-a a Curții de Casație. Astfel, după promulgarea legii din 1 iulie 1906, pentru reorganizarea Curții de Casație, prin care se recunoștea Secțiunii a III-a o anumită competință de contencios de anulare a actelor administrative și se prevedea că daunele urmau să fie stabilite conform dreptului comun de tribunalele ordinare (art. 35), a continuat să se aplice jurisprudența potrivit căreia tribunalele sezisate cu acțiunea în despăgubire aveau dreptul să cerceteze legalitatea actului administrativ producător de daune.

Legea din 17 februarie 1912, pentru modificarea organizării Curții de Casație, a reorganizat contenciosul administrativ dînd în competința Secțiunii a III-a a Curții de Casație nu numai dreptul de a declara actul ilegal, dar și de a invita autoritatea administrativă să-l revoce, sub sancțiunea daunelor cominatorii (art. 63). În același timp, prin art. 37 al. 7 al acestei legi, s-a prevăzut în mod expres că „tribunalele ordinare nu se pot pronunța asupra ilegalității unui act administrativ de autoritate, decît pe cale de excepție". Acesta este primul text legislativ prin care s-a recunoscut tribunalelor ordinare dreptul de a exercita, pe cale de excepție, controlul legalității actelor administrative.

Competința tribunalelor ordinare de a cerceta, pe cale de excepție, legalitatea actelor administrative (de autoritate) s-a menținut și sub imperiul Constituției din 1923, în temeiul căreia contenciosul administrativ a devenit o instituție de ordin constituțional, fiind dat numai în căderea puterii judecătorești (art. 107).

Pe baza acestei dispoziții constituționale a fost elaborată legea pentru contenciosul administrativ, din 23 decembrie 1925, potrivit căreia se puteau introduce la Curțile de Apel acțiuni pentru anularea actelor administrative ilegale, aceste instanțe fiind în același timp învestite și cu

https://biblioteca-digitala.ro

dreptul de a judeca cererile de despăgubiri, fie împotriva autorității administrative, fie contra funcționarului vinovat (art. 6).

Dar prin această lege — așa cum rezultă din lucrările preparatorii și din practica judiciară — nu s-a desființat competința tribunalelor ordinare, stabilită pe cale jurisprudențială, de a judeca acțiunile în despăgubire introduse contra administrației și de a cerceta, pe cale de excepție, legalitatea actului administrativ generator de daune.

d) Acest regim legislativ a fost modificat prin legea din 11 septembrie 1938. Această lege a desființat competința tribunalelor ordinare de a examina legalitatea actelor administrative, chiar și pe cale de excepție, prevăzînd că cererea de despăgubire nu poate fi introdusă la instanțele judecătorești de drept comun decît numai după ce instanța de contencios administrativ va fi stabilit în principal ilegalitatea actului.

Astfel, tribunalele ordinare aveau dreptul, în cadrul general al competinței lor, de a judeca acțiunile în despăgubire introduse contra organelor administrative, numai dacă în prealabil actele administrative generatoare de daune fuseseră declarate ilegale de către instanțele speciale de contencios administrativ.

e) Trecerea revoluționară la orînduirea democrat-populară și principiile noi ale organizării de stat, oglindite în constituțiile din 1948 și 1952, între care unicitatea puterii de stat a oamenilor muncii (ca atare și suprimarea principiului separațiunii puterilor), crearea unui nou sistem de organe ale puterii de stat și de organe de stat subordonate lor, centralismul democratic etc. au făcut inadmisibilă supraviețuirea dreptului instanțelor judecătorești de a exercita atît controlul constituționalității legilor, cît și controlul legalității actelor administrative. De aceea, prin Decretul Nr. 122 din 8 iulie 1948 au fost abrogate legea pentru contenciosul administrativ și legea de organizare a Curților Administrative [20]).

Abrogarea legii pentru contenciosul administrativ a avut ca efect însăși desființarea contenciosului administrativ, adică a dreptului tribunalelor ca, în virtutea competinței lor obișnuite, să cerceteze legalitatea actelor administrative, pentru că această competință era incompatibilă cu principiul unicității puterii de stat și al specialității funcționale a diferitelor categorii de organe de stat, care în sistemul unității puterii îndeplinesc forme speciale ale activității de stat principii care sînt prevăzute în Constituție. Acest efect al Decretului Nr. 128 din 8 iulie 1948 rezultă și din expunerea de motive care îl însoțește, chiar dacă această expunere de motive nu are o motivare pe deplin satisfăcătoare din punct de vedere științific:

„Art. 37 din Constituție (Constituția din 1948) dispune că Marea Adunare Națională a R. P. R. este organul suprem al puterii de stat. Față de acest principiu și considerînd că tot această Adunare alege Prezidiul și formează guvernul, potrivit art. 39, rezultă în ce privește

20) Art. 1: „Legea pentru contenciosul administrativ, din 23 decembrie 1925, precum și legea de organizare a Curților administrative, din 13 martie 1939, se abrogă.

Art. 3: „Acțiunile de contencios administrativ în curs de judecată, la data intrării în vigoare a prezentei legi, se consideră stinse, iar hotărîrile judecătorești date în această materie și readuse la îndeplinire la aceeași dată, se consideră nule".

https://biblioteca-digitala.ro

organele judecătoreşti o subordonare faţă de organul suprem. Cu o asemenea structură nu se mai poate concepe ca actele autorităţii să fie puse în discuţie de particulari, iar aceştia să mai aibă dreptul să cheme statul în judecată pentru ca actele lui să fie cenzurate de o autoritate subordonată".

Prin urmare, din cuprinsul expunerii de motive rezultă voinţa clară a legiuitorului de a desfiinţa contenciosul administrativ, adică dreptul instanţelor judecătoreşti de a controla în mod obişnuit şi sistematic, ca o activitate ce intră în competinţa lor jurisdicţională, legalitatea actelor administrative, iar nu numai de a abroga fără nici un efect legea contenciosului administrativ.

Unicitatea puterii de stat a oamenilor muncii, exercitată de Marea Adunare Naţională, asigură unitatea de acţiune a tuturor categoriilor de organe de stat, fiecare dintre ele desfăşurînd o anumită formă a activităţii de stat şi fiind supuse controlului suprem al Marii Adunări Naţionale şi controlului ierarhic al organelor superioare din acelaşi sistem. De aici rezultă că pentru ca un organ de stat făcînd parte dintr-un anumit sistem de organe să poate exercita controlul asupra activităţii unui organ făcînd parte din alt sistem de organe de stat, este necesar ca el să fie împuternicit în mod special prin lege. Datorită acestor consideraţiuni, dreptul general de control pe care instanţele judecătoreşti îl exercitau asupra actelor administrative a fost desfiinţat, tribunalele avînd dreptul să controleze legalitatea unor anumite acte administrative, pe cale directă şi principală sau pe cale indirectă şi excepţională, numai atunci cînd sînt împuternicite expres de lege.

5. — O ultimă chestiune ce urmează a fi examinată în legătură cu efectele legii din 1948 este aceea dacă prin abrogarea legii contenciosului administrativ nu s-a recunoscut implicit dreptul tribunalelor ordinare de a examina legalitatea actelor administrative cu prilejul judecării unui proces civil în despăgubire, drept care, după cum s-a văzut, a fost desfiinţat prin legea din 1938. Cu alte cuvinte, dacă abrogarea legii contenciosului administrativ, cu modificarea adusă la 1938, a avut ca efect reînvierea competinţei contencioase a tribunalelor ordinare, recunoscută prin practica judiciară pînă la 1938.

Noi credem că nu s-ar putea susţine că prin Decretul din 1948 s-a restituit competinţa contencioasă pe care o aveau tribunalele înainte de modificarea introdusă prin legea din 1938, care a fost şi ea abrogată. Aceasta pentru următoarele consideraţiuni:

a) În primul rînd trebuie să se ţină seama că — după cum s-a arătat — competinţa contencioasă a tribunalelor a fost o creaţie a jurisprudenţei, astfel că nu s-ar putea susţine că abrogarea unei legi ar putea avea drept efect reînvierea unei practici judiciare anterioare abrogării, aceasta cu atît mai mult, cu cît, în sistemul dreptului nostru democrat-popular practica judiciară nu este recunoscută ca izvor de drept.

b) Legea din 1938 a desfiinţat competinţa contencioasă a tribunalelor ordinare, rezervînd-o exclusiv instanţelor speciale de contencios administrativ.

c) Decretul din 1948 a desfiinţat însăşi instituţia contenciosului administrativ, adică dreptul instanţelor judecătoreşti de a cerceta fie pe

https://biblioteca-digitala.ro

cale principală, cu drept de anulare, fie pe cale excepțională, cu drept de constatare a ilegalității actului.

d) În ipoteza susținerii că această competință contencioasă și-ar găsi temeiul în prevederile codului civil (art. 998 și urm.), deși am arătat că aceasta este o creație jurisprudențială, în acest caz dispoziținea din codul civil urmează a fi astfel interpretată, încît, prin adaptare, să corespundă sistemului dreptului nostru socialist [21]).

Ori, din moment ce pe cale principală tribunalele nu pot cerceta legalitatea actelor administrative decît în cazurile cînd ele sînt împuternicite de lege, este incontestabil că ele nu au dreptul să cerceteze pe cale de excepție legalitatea actelor administrative de realizare a puterii de stat decît tot în cazurile cînd sînt împuternicite special de lege.

6. — În temeiul acestor cercetări, credem că putem conchide că, în afară de cazurile anume prevăzute de lege, cînd tribunalele sînt învestite în mod expres cu dreptul de anulare sau indirect de constatare a ilegalității actului administrativ, controlul legalității se exercită, în condițiile legii, de organele corespunzătoare ale puterii de stat și de organele administrative superioare, cît și de organele de stat anume create pentru asigurarea legalității populare în administrația de stat.

Astfel, organizațiile socialiste și cetățenii se bucură de o ocrotire eficace împotriva arbitrarului administrației, avînd drept de reclamație la organul de stat competent, care este obligat să rezolve reclamația și să comunice rezultatul într-un anumit termen.

Numai după ce organul de stat competent — de regulă organul corespunzător al puterii ori organul administrativ superior și excepțional organul de stat învestit în mod special, în anumite cazuri cu exercitarea controlului legalității — a constatat ilegalitatea actului administrativ de realizare a puterii de stat, tribunalele sînt competente — potrivit dreptului comun — să judece pretențiunile de daune pentru repararea prejudiciilor rezultînd din actele administrative anulate sau constatate ca fiind ilegale.

Catedra de teoria statului și dreptului

РОЛЬ СУДА В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАРОДНОЙ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РНР

Краткое содержание

В обыкновенной форме своей деятельности суды обеспечивают административную законность разбором уголовных или гражданских дел, в связи с служебной деятельностью должностных лиц. Помимо этого общего права, трибуналам, в определённых случаях, представлено право расследовать законность административных актов. Это бывает в трёх случаях:

21) Tr. Ionașcu, *Modificările aduse Codului Civil de principiul constituțional al egalității sexelor* (Justiția Nouă, nr. 2/1950).

https://biblioteca-digitala.ro

случаи, в которых контроль осуществляется непосредственно и принципиально, трибуналы имея право отменить противозаконный административный акт [22]); случаи, в которых трибуналы проводят контроль законности в связи с рассмотрением заявлений о принудительном исполнении поданных административными, государственными органами против тех, которые отказываются от исполнения определённых актов или жалоб, поданных частными лицами против заключения о применении некоторых административных санкций [23]); случаи, в которых трибуналы, будучи уведомлены о разрешении дела, рассматривают косвенным образом, и как условие разрешения дела, законность административного акта [24]). Неразрешённым вопросом в нашей юридической практике и литературе является вопрос, могут ли трибуналы, в подсудности которых имеется разрешение гражданского дела о возмещении убытков, вытекающих из административного акта, предварительно расследовать законность этого акта для того, чтобы вывести из его незаконности вину государственного органа, элемента гражданской ответственности.

В разрешении этого вопроса необходимо иметь ввиду, что в гражданском законодательстве РНР не существует соответствующего текста статьи 407 ГК РСФСР. Итак, ставится вопрос: могут ли трибунали при отсутствии специальных норм, отклоняющихся от общих норм гражданского права (содержащихся в статье 998 ГК и ст. 35 Декрета 31/54 относящихся к юридическим и физическим лицам) сохранить в данном случае свою компетенцию по общему праву, установленную в долгой юридической практике, рассматривать так называемые административные дела об убытках.

Автор этой статьи того мнения, что не входит в компетенцию трибуналов рассматривать законность административного акта непосредственно или косвенным путём, кроме случаев, когда это вытекает из закона. В подтверждение этого мнения автор указывает, что, хотя в нашем праве не существует нормы подобной ст. ГК РСФСР, однако требования этого текста вытекают у нас как из общих принципов, так и из нормативных актов. Единственное отличие между двумя правовыми системами состоит только в размере гражданской ответственности румынских и советских государственных органов, в том смысле, что первые отвечают только за причиненный вред административными актами, специально предусмотренными законом, вторые отвечают за причиненный вред любым административным актом, незаконность которого была констатирована.

Кроме этого принципиального аргумента автор добавляет, что специальными нормативными актами было устранено правомочие трибуналов расследовать законность административных актов.

---

22) Ст. 11 Декрета № 272/1956 предусматривает, что отмену или исправления регистрации в книге загса можно делать только на основании окончательного судебного решения.

Ст. 24 закона № 91/1952 предусматривает, что трибуналы рассматривают дела в связи с включениями, исключениями или опущениями в списках избирателей.

Ст. 36 Декрета 78/1952 предусматривает право трибунала расследовать законность квартирного ордера на жилую площадь.

23) Декрет 131/1952, касающийся ответственности за несдачу в срок сельскохозяйственных продуктов подлежащих поставкам. Декрет № 224/51 о взыскании недоимок на недвижимое имущество и декрет № 184/1954 о наказаниях за правонарушение.

24) Ст. 264, 265, 268 Уголовного Кодекса.

https://biblioteca-digitala.ro

LE CONTRÔLE JURISDICTIONNEL DE LA LÉGALITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS

Résumé

Les tribunaux roumains exercent le contrôle de la légalité des actes administratifs seulement dans les cas où ils sont expressément autorisés par la loi. Le contrôle de la légalité des actes administratifs constitue, donc, une forme d'activité, exceptionnelle, par laquelle les tribunaux remplissent leur rôle d'assurer la légalité populaire dans l'administration d'État.

Cette règle est consacrée par notre système législatif et correspond aux principes constitutionnels d'organisation de l'État, en vertu desquels les différentes formes de l'activité d'État, sont réalisées par des organes spéciaux, indépendants les uns des autres mais tous subordonnés à l'organe suprême du pouvoir (la Grande Assemblée Nationale).

En vertu du principe du centralisme démocratique les actes des organes administratifs sont soumis au contrôle de leur légalité, exercé par les organes correspondants du pouvoir et par les organes administratifs supérieurs.

Le contrôle de la légalité des actes administratifs s'exerce, en même temps, par les organes spéciaux (les tribunaux, les organes de la procuration, la Commission du contrôle d'État et l'Arbitrage d'État). Mais la particularité de ce contrôle consiste dans le fait que tous ces organes nouvellement créés, en constatant l'illégalité de l'acte administratif sont obligés de saisir l'organe administratif compétent et seulement dans les cas prévus par la loi certains d'entre eux, surtout les tribunaux, peuvent statuer directement sur l'annulation de l'acte administratif illégal.

Un aspect intéressant de la compétence contentieuse des tribunaux est celui concernant le droit de vérifier, à l'occasion du jugement d'une action civile en dédommagement des préjudices causés par un acte administratif, la légalité de cet acte. Il s'agit, donc, de savoir si, en raison des transformations réalisées dans l'organisation de l'État roumain démocrate-populaire et dans son système législatif, les tribunaux ont conservé leur compétence de droit commun – établi par une longue jurisprudence, en vertu de l'art. 998 et suiv. civ. — de constater l'illégalité de l'acte administratif à l'occasion d'un procès civile en dédommagements, pour en déduire la faute de l'administration, qui constitue l'une des conditions de la responsabilité civile.

L'auteur de cet article est d'avis que les tribunaux ne peuvent plus exercer cette compétence et que leur droit de contrôle de la légalité d'un acte administratif, soit par voie directe – en annulation — soit par voie d'exception — en constatation —, est limité aux cas où ils sont autorisés par la loi d'exercer, directement ou indirectement , ce contrôle.

En effet, si les dispositions de notre code civil concernant cette matière sont restées les mêmes, il est indubitable qu'elles doivent être interprétées à la lumière des prévisions constitutionnelles et des trans-

https://biblioteca-digitala.ro

formations réalisées dans l'organisation de l'État. Il est vrai que dans notre système législatif on ne trouve pas une disposition analogue à celle de l'art. 407 c. civ. R.S.F.S.R. Mais les conditions exigées par cet article résultent des principes constitutionnels et des prévisions des actes normatifs.

C'est pour ces motifs que l'application de la jurisprudence antérieure est devenue incompatible à l'organisation de l'État et au nouveau système de droit.

En dehors de ces arguments de principe, il faut envisager les dispositions de la loi de 1938, qui a enlevé expressément aux tribunaux ordinaires la compétence contentieuse en la réservant aux instances spéciales et d'un décret de 1948, qui a abrogé la loi de 1925 sur le contentieux administratif, ce qui veut dire qu'il a supprimé toute compétence contentieuse des instances judiciaires.

https://biblioteca-digitala.ro